

Boletim Governet de Administração Pública e Gestão Municipal

Artigos e Pareceres

ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO NO PERÍODO DE 2014

FABRICIA SILVA DA ROSA

Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Santa Catarina (1999). Mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (2002). Doutorado sanduíche em Contabilidad pela Universitat de València (2011). Doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (2011). Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal de Santa Catarina. Atua como Editora Associada da Revista de Contabilidad y Negócio da PUC/Perú. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Ciências Contábeis, atuando principalmente nos seguintes temas: gestão pública, avaliação da sustentabilidade ambiental, e gestão custos.

**TATHIANA CARVALHO**

Graduada em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina.

RESUMO: Este estudo tem como objetivo analisar a adequação orçamentária do Estado de São Paulo referente ao ano de 2014, visando à comparação dos dados para verificar se os valores realizados estão de acordo com os que constam no orçamento público e, conseqüentemente, busca-se informar as contas mais representativas para o Estado. A justificativa para a realização deste estudo é que ter conhecimento em relação à execução orçamentária do ente permite verificar se os recursos estão sendo realmente aplicados e se estes atendem às demandas sociais, favorecendo a participação do cidadão nesse processo de evidencição da execução orçamentária. Este trabalho caracteriza-se como um estudo descritivo quanto aos objetivos; com relação à abordagem, é qualitativo, e, como procedimento, tem-se a pesquisa documental, com base em dados obtidos na Secretaria da Fazenda – SP. Os resultados demonstram que ocorreu um déficit de arrecadação e economia de despesa orçamentária. Visto isso, percebe-se que não houve paridade entre os valores orçados e os realizados nesse período, sendo necessária a utilização de créditos adicionais.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento público. Estado de São Paulo. Balanço orçamentário.

1. INTRODUÇÃO

Com o surgimento do Estado e tendo em mente a ideia de coletividade social envolvida em cada território do país, surge a necessidade de eleger responsáveis para o desempenho de funções que atendam a demanda social, sendo estes encarregados de planejar, executar e controlar os recursos arrecadados da sociedade. O ente responsável por desempenhar essas funções é a Administração Pública.

Em contrapartida ao que foi exposto, o Estado deve prestar contas de como essa aplicação está sendo realizada, onde essas informações devem ser compreensíveis, transparentes e de fácil acessibilidade. Portanto, as aplicações desses recursos devem ser realizadas para melhorias sociais visando o bem-estar da população, como por exemplo, as construções e reformas de escolas, hospitais, investimentos na segurança, saneamento básico, transporte.

Nesse contexto, tem-se a contabilidade pública, que é um dos ramos da Contabilidade que trata do âmbito público em sua totalidade, tratando de temas que envolvem tanto a formação e composição do Estado e entes deste, bem como trata de assuntos financeiros, orçamentários, patrimoniais, entre outros, sendo estes direta ou indiretamente ligados ao setor público. Segundo Cruz (1988, p.10) a "Contabilidade pública é a ciência que estuda, orienta, controla e demonstra a programação e a execução orçamentária, financeira e patrimonial das instituições de direito público".

Para atender às necessidades acima citadas, em termos de controle orçamentário, o governo promulgou a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Segundo consta em sua disposição preliminar, "esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, [...]" (BRASIL, 1964, art. 1º). O autor Cruz (1988, p.12) cita que "a União, os Estados e os Municípios tiveram, através da Lei nº 4.320/64, padronização na contabilização das operações e a normatização precisa da dinâmica patrimonial pública".

Posteriormente, é aprovada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), visando garantir maior responsabilidade dos gestores quanto a geração e fornecimento dos recursos públicos, tendo como princípios o planejamento e transparência das informações geradas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal favorece também o controle social, onde o cidadão passou a ter não somente a participação nas políticas públicas, mas também acompanhamento das informações publicadas pelos órgãos da administração pública.

Nesse sentido, surge a seguinte pergunta de pesquisa: O Estado de São Paulo atendeu os valores previstos na Lei Orçamentária Anual no exercício de 2014 quanto à realização/execução das receitas e despesas orçamentárias?

Este trabalho tem como objetivo analisar o balanço orçamentário do Estado de São Paulo referente ao exercício de 2014, visando à comparação entre os valores que foram orçados com os executados, identificando as possíveis discrepâncias.

O presente estudo justifica-se pela importância de se saber se os recursos que estão sendo arrecadados da sociedade estão realmente sendo aplicados e como os gestores públicos fazem uso destes. A análise teve como foco o exercício de 2014 visto que, nesse ano, ocorreram mudanças no sistema de gerenciamento dos dados do Estado, onde uma destas foi a utilização do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), para a convergência em relação às Normas Internacionais Aplicadas ao Setor Público.

Além desta introdução, o trabalho é subdividido em quatro partes, sendo o referencial teórico, que irá tratar de conceitos sobre o orçamento público. Logo após será apresentada a metodologia desta pesquisa e em seguida serão apresentados os resultados do estudo, para então finalizar com as considerações finais realizadas com base nos dados que foram coletados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste tópico são apresentados alguns conceitos relacionados ao orçamento público, os quais são necessários para o entendimento do tema e servem de auxílio para análise dos dados coletados.

2.1 Organização da Administração Pública

O Estado deve atender às necessidades da população, porém, para que isso seja possível, é preciso que tenha organização de suas atividades, onde deve estabelecer quais as atividades são privativas da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios, e consequentemente quais os entes que realizarão esses serviços.

Segundo Kohama (2013, p.10), “verifica-se, pois, que é através do conjunto de órgãos, convencionalmente chamados Administração, que o Estado pratica a gestão de atividades que lhe são próprias, por corresponderem a interesse público”.

Visto isso, percebe-se que a Administração Pública é um conjunto de órgãos que visam o bem-estar social, ou seja, presta serviços que atendam as demandas da sociedade, seja em educação, saúde, segurança, ou até mesmo na geração e fornecimento de energia, tratamento e fornecimento de água e saneamento básico.

Para que o Estado atenda a essas necessidades, ele subdivide-se em três Poderes, sendo eles: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário. Cada um desses poderes exerce suas funções, sendo o Poder Executivo responsável pela administração.

Neste sentido, “O campo de atuação da Administração Pública, conforme delineado pela organização da execução dos serviços, compreende os órgãos da Administração Direta ou Centralizada e os da Administração Indireta ou Descentralizada” (KOHAMA, 2013, p.14).

A Administração direta ou centralizada representa os órgãos diretamente ligados ao Poder, já na Administração indireta ou descentralizada os serviços públicos são repassados para outras entidades para a realização da atividade. Essa transferência de responsabilidades do Poder para outros entes pode se dar por diversos motivos, bem como a entidade que executará o serviço possuir mais especialidade em um determinado ramo o qual atua. Cabe ressaltar que essa transferência deve ser autorizada pelo Executivo.

Quanto aos entes que compõem a Administração indireta, Kohama (2013, p. 15-21) define estes como sendo: autarquias e entidades paraestatais (empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações, serviços sociais autônomos).

Então, a Administração Pública é responsável pelo controle e execução dos bens e serviços públicos, tendo como objetivo fornecer benefícios à sociedade. Esses serviços podem ser realizados diretamente pelo Poder, de forma centralizada, ou serem realizadas por outras entidades por meio de contratos, sendo esta obrigadas a serem autorizadas pelo Poder para que executem as suas tarefas, ou seja, são indiretos ao Poder, de forma descentralizada.

2.2 Orçamento público

Considera-se como orçamento público o controle dos recursos da Administração Pública no que se refere à execução destes, por meio de ações previamente planejadas, e que sirvam para atender às áreas que demandam de investimentos, pois a função da Administração é trazer benefícios ao coletivo.

Como planejamento, Platt Neto (2015, p. 103) considera que “o planejamento pode ser entendido como o ato de definir objetivos e determinar os meios para alcançá-los. [...]. O princípio do planejamento enfatiza a necessidade de se agir preventivamente, ao invés de apenas corretivamente”.

Para Kohama (2013, p. 40), o processo de planejamento-orçamento consiste em “[...] analisar a situação atual – diagnóstico – para identificar as ações ou alterações a serem desenvolvidas visando atingir a situação desejada”.

Silva (2014, p. 30) aborda a dificuldade de alteração do orçamento, onde “o Orçamento Público é considerado Rígido e Estático. Rígido, porque não pode ser alterado facilmente, dependendo de aprovação legislativa. E Estático, porque não muda, a não ser com a abertura de créditos adicionais”.

Complementando o exposto, Kohama (2013, p. 54) descreve a posição da contabilidade pública frente a esta situação e comenta a respeito do ciclo orçamentário.

Segundo Silva (2014, p. 30), estão inclusos no orçamento público o plano de custeio dos serviços públicos; o plano de investimentos e inversões; e por fim o plano de obtenção de recursos.

Neste sentido, o planejamento do orçamento público é realizado com o auxílio de três instrumentos, sendo eles: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Portanto, o orçamento público permite que as finanças públicas sejam geridas de forma que não ocasionem futuros problemas, podendo ser representados por falta de recursos pelo excesso de gastos, ou pelo contrário, onde se tem os recursos e estes não são aplicados, onde em ambos os casos trarão transtornos para o lado social. Em virtude disso, o processo de planejamento do Orçamento deve seguir etapas contidas primeiramente no PPA, logo após tem-se a LDO e por fim a LOA para garantir a qualidade do mesmo quanto à sua realização para o exercício o qual foi planejado.

2.2.1 Processo de Planejamento Orçamentário

Para que um orçamento seja devidamente aprovado pelo Poder Legislativo, este deve seguir etapas em seu processo de planejamento que visam à eficiência na aplicação dos recursos e controle destes, tanto no que se refere arrecadação ou a desembolsos e compromissos adquiridos. Lembrando que esse processo é de competência do Poder Executivo, onde cabe ao Legislativo a aprovação deste. Quanto a essas etapas, estas são, respectivamente, o PPA, a LDO e a LOA, onde suas definições serão apresentadas a seguir.

2.2.1.1 Plano Plurianual (PPA)

No Plano Plurianual serão definidos os investimentos e gastos representativos que a administração Pública realizará para

aperfeiçoamento de seus serviços, garantindo a continuidade dos mesmos, buscando atender às causas da sociedade.

A Constituição Federal (CF) dispõe que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988, art. 165º, § 1º).

Cabe ressaltar que esses gastos devem estar previstos no PPA ou em lei, não podendo ser realizados sem este requisito. Diante disso, a CF estabelece que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (BRASIL, 1988, art. 167º, § 1º).

Para maior entendimento dos itens que compõe o PPA, é apresentada a definição de Silva (2014, p. 34):

De acordo com a Constituição Federal, o PPA é o instrumento orçamentário destinado a estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública dos entes federados para:

- As despesas de capital (investimentos), aquelas que aumentam o patrimônio público (equipamentos, obras) ou diminuem a dívida de longo prazo (amortização do principal).
- Os gastos decorrentes das despesas de capital, antes citadas. Ex.: custos de operação de um prédio escolar construído na vigência do PPA.
- Novos programas, de duração continuada. Ex.: criação de programas sociais visando à promoção da alimentação a baixo custo.

Tendo em vista os fatos expostos sobre o PPA, percebe-se que este serve como diretrizes para a execução de investimentos cuja aplicação se dá para melhorias no processo dos serviços ofertados pela Administração Pública, garantindo assim sua continuidade. Importante ressaltar que cada ente (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) terá seu próprio PPA.

2.2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias define as prioridades de aplicação dos recursos cabíveis previstos, definindo regras para a elaboração e execução do orçamento do ano subsequente. Neste contexto, Kohama (2013, p. 43) define a LDO como sendo:

A lei de diretrizes orçamentárias tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais, compreendidos aqui o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social, de forma a adequá-los às diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidos no plano plurianual.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 165º, § 2º) dispõe que:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Complementando o art. 165, § 2º, da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 101, de 2000 (BRASIL, 2000, art. 4º, I), acrescenta os seguintes itens:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece ainda que o Anexo das Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais também devem integrar o projeto da LDO (BRASIL, 2000, art. 4º, § 1º e § 3º).

Importante ressaltar que os projetos que são apresentados na LDO devem estar de acordo com o PPA, conforme consta na CF (BRASIL, 1988, art. 166º, § 4º), onde “as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual”.

O prazo de elaboração da LDO, segundo consta na CF (BRASIL, 1988, art. 35º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, § 2º, II): “o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa”.

Então, a LDO estabelece as prioridades de realização dos projetos que foram estipulados no PPA, ou seja, verifica-se quais as áreas demandam certa urgência de investimentos, como a saúde, por exemplo, com construções ou reformas de hospitais. Além disso, apresenta regras do que pode ser feito para atingimento desses objetivos apresentados no orçamento.

2.2.1.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual é responsável por estimar as receitas e fixar despesas para um determinado ano, que será aplicado obedecendo às prioridades e regras estabelecidas pelo PPA e pela LDO. Então, quando chega nessa parte do orçamento, é definido como os recursos serão arrecadados e como estes deverão ser gastos para o bem-estar da população.

Visto isso, tudo o que foi constatado de necessidades de melhorias e planejado as execuções para estas, desde regras de aplicações e metas, constarão na LOA, onde define quanto de recursos estarão disponíveis e seus limites para a efetiva realização, obedecendo às prioridades, conforme foi visto acima. Kohama (2013, p. 46) conclui que “finalizando, podemos dizer que a lei dos orçamentos anuais é o instrumento utilizado para a consequente materialização do conjunto de ações e objetivos que foram planejados visando ao melhor atendimento e bem-estar da coletividade”.

Silva (2014, p.40) aprofunda sua definição com base nos dispositivos da Constituição Federal, trazendo o período de vigência da LOA, que por coincidência é o mesmo que o ano civil (01.01 a 31.12).

Então, aprofundando o que foi mencionado acima, a CF (BRASIL, 1988, art. 165º, § 5º) define que a LOA compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Complementando as definições da Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000, art. 5º) aborda outros itens que são abrangidos pela LOA. Para fins exemplificativos, segue abaixo alguns dos itens expostos nesse artigo acerca do assunto:

- I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;
- II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;
- III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Em virtude dos fatos mencionados, pode-se perceber que a LOA é um instrumento que visa o atendimento dos itens planejados nas etapas anteriores (PPA e LDO), ou seja, define o quanto e como serão realizadas as movimentações de recursos para o ano que será aplicado, sendo que devem estar de acordo com o PPA e LDO.

2.2.2 Balanço orçamentário

O balanço orçamentário é um demonstrativo que permite a confrontação dos valores previstos das receitas e sua realização, demonstrando também os valores iniciais fixados da despesa e sua execução no período.

Entretanto, para compreender como se chegou aos montantes expostos na demonstração e identificar como estes foram distribuídos, é preciso analisar os anexos, as notas e quadros explicativos.

Tendo em vista que nesse demonstrativo deve-se evidenciar o montante previsto e a realização das receitas e despesas, para complementar esses conceitos o autor Bezerra Filho (2014, p. 279-280, grifo do autor) cita os itens que o balanço orçamentário deve discriminar, sendo eles os seguintes:

- as receitas orçamentárias por categoria econômica, origem e espécie (até terceiro dígito da classificação da receita

orçamentária);

- as despesas orçamentárias por categoria econômica e grupo de natureza (até segundo dígito da classificação da despesa orçamentária: por natureza da despesa);
- os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária e de outras dívidas deverão constar, destacadamente, nas receitas de operações de crédito internas e externas e, nesse mesmo nível de agregação, nas despesas com amortização da dívida de refinanciamento;
- o superávit financeiro utilizado para a reabertura de créditos adicionais e o valor do crédito adicional reaberto de um exercício para o outros deverão ser evidenciados no campo **saldo de exercícios anteriores** do balanço orçamentário.

Desse modo, com a elaboração do balanço orçamentário e consequente análise realizada com base neste, pode-se saber o comportamento da execução orçamentária diante do que foi previsto nos programas orçamentários (PPA, LDO e LOA), isso com o objetivo de analisar o comportamento das receitas e despesas no período em relação ao que foi planejado no orçamento.

2.3 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal trata da responsabilidade na gestão pública, onde os gestores públicos devem prestar contas quanto à aplicação dos recursos que foram recolhidos pelo ente de forma transparente e que essas informações sejam de fácil acessibilidade à sociedade, além de favorecer o controle social. A LRF tem como princípios o planejamento e a transparência.

Em seu escopo abrange assuntos como as receitas e despesas públicas, transferências voluntárias, destinação de recursos públicos para o setor privado, questões referente à dívida e endividamento, gestão patrimonial, transparência, controle e fiscalização.

Segundo Platt Neto (2015, p. 99) “o objetivo ou propósito da LRF é prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Os pressupostos da LRF para assegurar o seu objetivo são: a ação planejada e transparente”. Diante disso, conforme consta na LRF (BRASIL, 2000, art. 1º, § 1º):

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Portanto, pode-se entender que a LRF veio para garantir o cumprimento quanto à execução orçamentária, de forma mais transparente, tendo como objetivo garantir a integridade das demonstrações, sendo estas impactadas nas ações que cada gestor público toma diante das obrigações a ele cabíveis. Sendo assim, tem como foco garantir a responsabilidade desses gestores na hora em que executam suas funções visando melhorias para a sociedade, além do favorecimento em relação à participação da população no processo de gestão fiscal.

3. METODOLOGIA

A pesquisa é classificada como descritiva quanto aos objetivos, isso porque busca o conhecimento do processo orçamentário do Estado de São Paulo com a finalidade de maior aprofundamento dos resultados obtidos no balanço orçamentário do exercício de 2014.

Quanto à abordagem do problema, é qualitativa, pois busca analisar as contas do balanço orçamentário em termos de comparação entre o orçado com o realizado e ainda busca identificar quais as contas que tiveram variações representativas e onde estas foram aplicadas, bem como analisa também aquelas contas que tenham afetado o resultado significativamente, sendo essas análises realizadas por meio das notas e quadros explicativos contidos no balanço geral de 2014.

O procedimento utilizado para a obtenção dos dados é documental, sendo esses os relatórios obtidos pelo site da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, portanto, considerados como fonte primária de informação.

São apresentadas a seguir as etapas realizadas nesta pesquisa:

1ª etapa: obtenção do balanço orçamentário de 2014 do Estado de São Paulo, pelo site: <<http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco/>>.

2ª etapa: aplicação dos quocientes sobre o balanço orçamentário.

3ª etapa: análise realizada por meio das notas e quadros explicativos das contas mais relevantes para o Estado no exercício de 2014.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste tópico são fornecidas informações sobre o Estado de São Paulo, tanto em termos históricos, econômicos, sociais e territoriais, bem como serão apresentadas as observações acerca do orçamento público desse Estado. Além disso, este tópico traz também os resultados da pesquisa com base no tratamento dos dados coletados do demonstrativo (balanço orçamentário).

4.1 Caracterização do Estado de São Paulo

São Paulo dá nome a um estado, a uma região metropolitana e a uma cidade, sua capital. A primeira povoação criada no estado foi a Vila de São Vicente, em 1532, e, em 1554, padres jesuítas fundaram a cidade de São Paulo em território habitado por indígenas tupis-guaranis (GOVERNO DE SÃO PAULO, 2015).

Seu território abrange uma área de 248.222,362 km², com uma densidade demográfica de 166,23 hab/km². Possui 645 Municípios em seu território e conta com uma população total de 44.035.304 habitantes (IBGE, 2014).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM de 2010 foi 0,783 (Atlas Brasil 2013 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). O rendimento nominal mensal domiciliar per capita da população residente 2014 é de R\$ 1.432,00 (IBGE, 2014).

A economia do estado de São Paulo é a mais diversificada do Brasil, abrigando empresas que atuam num leque amplo de atividades, das mais tradicionais às mais modernas e sofisticadas do ponto de vista tecnológico (GOVERNO DE SÃO PAULO, 2015). O Produto Interno Bruto (PIB) do Estado de São Paulo encerrou 2013, em valores correntes, em R\$ 1.511,7 bilhão (SEADE, 2014).

Nesse contexto, é perceptível que o Estado de São Paulo representa uma parcela significativa do país, tanto economicamente quanto em termos territoriais, com uma população vasta e centro de empresas nacionais e internacionais.

4.2 O processo orçamentário do Estado de São Paulo

O orçamento do Estado de São Paulo é proposto pelo governo, discutido com a população em audiências públicas realizadas em todas as regiões administrativas, aglomerados urbanos e regiões metropolitanas do Estado para que a população acompanhe como os recursos estão sendo utilizados e dar opiniões que visem o desenvolvimento do Estado. Logo após é debatido e aprovado por todos os deputados estaduais da Assembleia Legislativa antes de ser sancionado pelo governador. O Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) deve ser encaminhado à Assembleia Legislativa para aprovação até o dia 30 de setembro de cada ano (Secretaria de Planejamento e Gestão – SP, 2015).

No exercício de 2014, o Estado de São Paulo implantou o plano de contas unificado para os entes da federação para o exercício de 2014 (Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP) e ajustou os demonstrativos contábeis aos modelos padronizados (Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP), sendo essas adaptações realizadas de acordo com as convergências com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Complementando o que foi exposto, no balanço geral do Estado (2014) consta que o conjunto dessas alterações “objetivou, principalmente, a revisão e adequação dos registros patrimoniais e orçamentários, em cumprimento ao disposto nas normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público, NBCT 16”. Conforme consta nas disposições preliminares do balanço geral do Estado (2014), “a estrutura das demonstrações contábeis contidas nos anexos da Lei nº 4.320/1964 foi alterada pela Portaria nº STN 438/2012, em consonância com os novos padrões da Contabilidade Aplicada ao Setor Público”.

Para finalizar, é informado no balanço geral (2014) que não constam os valores na coluna de exercício anterior nas demonstrações contábeis e em suas notas explicativas, conforme facultado pelo MCASP, no primeiro ano de implantação das demonstrações contábeis.

Portanto, percebe-se que no ano de 2014 o Estado de São Paulo efetuou mudanças em sua estrutura visando à adequação as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

4.3 Resultados da aplicação

Com base nos dados obtidos do balanço orçamentário consolidado do Estado de São Paulo do exercício de 2014, pode-se verificar a situação orçamentária deste no ano analisado, em relação ao cumprimento do que foi previsto e assim verificar se o Estado atendeu aos objetivos propostos.

Para análise do balanço foram aplicados os quocientes sobre este para realizar considerações a respeito dos fatos orçamentários ocorridos neste período.

No Quadro 1, apresentam-se os resultados obtidos através da aplicação desses quocientes com suas respectivas considerações, feitas com base nesses dados, onde é possível notar que ocorreu uma variação entre os valores orçados e realizados nesse período, sendo que ocorreu uma falta de recursos arrecadados para suprir as despesas empenhadas e, além disso, uma economia de despesa quanto

ao que foi autorizada e empenhada.

Quadro 1- Aplicação dos Quocientes sobre o Balanço Orçamentário de 2014

Quocientes	Fórmulas	Resultados	Considerações
Quociente de Execução da Receita (QER)	Receitas Realizadas/ Previsão Atualizada	0,9570	Insuficiência de arrecadação em relação ao valor da despesa orçamentária fixada no exercício (somando os créditos autorizados pela LOA e créditos adicionais)
Quociente do Desempenho da Arrecadação (QDA)	Receitas Realizadas/ Previsão Inicial	0,9873	Insuficiência/déficit de arrecadação em relação ao valor da despesa orçamentária inicialmente fixada (excluídos os créditos adicionais)
Quociente da Despesa Empenhada (QDE)	Despesas Empenhadas/ Dotação Atualizada	0,9522	Economia de despesa orçamentária. Indica a parcela percentual do orçamento (LOA) e dos créditos adicionais empenhados no exercício
Quociente do Equilíbrio Orçamentário	Previsão Inicial/ Dotação Inicial	1,00	Há equilíbrio entre a previsão e fixação das receitas e despesas constantes na LOA
Quociente do Resultado Orçamentário	Receita Realizada/ Despesa Empenhada	0,9983	Déficit orçamentário de execução
Quociente da Execução Orçamentária Corrente	Receita Realizada Corrente/ Despesa Empenhada Corrente	1,0791	A receita corrente suportou as despesas correntes
Quociente Financeiro Real da Execução Orçamentária	Receita Realizada/ Despesa Paga	1,0985	Indica o quanto a receita orçamentária arrecadada representa em relação à despesa orçamentária paga

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de dados do Balanço Orçamentário (Secretária da Fazenda- Governo do Estado de São Paulo, 2014), Bezerra Filho (2014) e Silva (2014).

Durante o exercício de 2014 foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 8.183.461.259 correspondendo a 3,86% da despesa total fixada.

Na execução orçamentária, tem-se um déficit de R\$ 355.499.693, correspondente ao diferencial de -0,17% entre a receita arrecadada e a despesa executada. Nesse ano foram utilizados saldos obtidos em exercícios anteriores, no montante de R\$ 1.931.339.254, os quais foram incorporados ao orçamento por meio de créditos suplementares concedidos e cobertos com o superávit financeiro.

Quanto à execução das despesas, percebe-se que ocorreu uma economia orçamentária, onde 4,78% do montante das despesas autorizadas não foram realizadas.

Analisando o balanço orçamentário consolidado de 2014, percebe-se que as receitas correntes representam 95,76% das receitas totais, e as receitas de capital, 4,24%. Diante disso, as receitas tributárias representam aproximadamente 64,95% das receitas totais, já as receitas de contribuições representam 12,53%, as transferências correntes, 8,17%, as receitas patrimoniais, 3,99% e outras receitas correntes, 3,55% e as receitas de serviços com 2,38%. Já nas receitas de capital, as operações de crédito representam 73,81% das receitas de capital e 3,13% das receitas totais.

Do montante das receitas tributárias, aproximadamente 86,09% são de icms, 9,24% de ipva e 3,41% de taxas pelo poder de polícia e taxas pela prestação de serviços. Das receitas de contribuições, 79,58% são das contribuições previdenciárias do regime próprio intraorçamentárias e 16,65% de contribuições de servidores (ativos, inativos e pensionistas). Das transferências correntes, as transferências da união representam 97,59% desse montante. das operações de crédito, 63,19% são de operações de créditos internos.

Já no que se refere às despesas, as despesas correntes representam 88,59% das despesas totais, e as despesas de capital 11,41%. Nas despesas correntes, 45,52% das despesas totais são de Pessoal e encargos sociais. Aproximadamente 38,50% das despesas totais são de outras despesas correntes. Nas despesas de capital, os investimentos representam 6,17% do montante das despesas totais.

Dos gastos com pessoal e encargos sociais, o Poder Executivo representa 88,80% desse grupo e os demais Poderes, que incluem o Judiciário, o Legislativo, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado, representam 11,20%.

O maior componente de investimentos refere-se à modalidade aplicações diretas representando 85,82% desse grupo. Dentre as aplicações diretas, por sua vez, destaca-se o item obras e instalações representando 74,06% da modalidade.

O maior componente de outras despesas correntes refere-se às despesas realizadas mediante transferências de recursos financeiros do Estado aos Municípios representando 47,48% desse grupo. A modalidade aplicações diretas representa 45,33% das outras despesas correntes. Dentre as aplicações diretas, por sua vez, destacam-se com 41,29% outros serviços de terceiros – pessoa jurídica. A maior parcela das despesas foi custeada com recursos do Tesouro do Estado, correspondente a 57,16% da despesa total.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho atendeu ao objetivo proposto, visto que foi feita uma análise do balanço orçamentário do Estado de São Paulo de 2014, identificando as contas mais significativas para o Estado em termos de arrecadação ou de seus gastos.

Conforme os resultados mostram, no exercício de 2014 o Estado de São Paulo teve um déficit de arrecadação tanto em relação à previsão inicial como à receita atualizada.

Ocorreu, nesse período, uma economia de despesa orçamentária, onde o valor empenhado foi menor que a dotação atualizada. Além disso, teve-se um equilíbrio entre o montante previsto e fixado das receitas e despesas orçamentárias. As receitas correntes são suficientes para suprir as despesas correntes, quando confrontadas a fins comparativos, ao mesmo tempo em que as receitas arrecadadas também são maiores que o montante pago. Entretanto, ocorreu um déficit orçamentário de execução, ou seja, a receita realizada não é suficiente para suprir as despesas empenhadas, onde foi utilizado parte do superávit apurado no exercício anterior.

Quanto à execução do orçamento, percebe-se que as receitas tributárias representam mais que a metade das receitas totais realizadas, sendo o ICMS uma das principais fontes de recursos para o Estado. Já em relação às despesas, a conta pessoal e encargos sociais e a conta outras despesas correntes são as mais representativas.

Neste sentido, percebe-se que a execução orçamentária desse ano não seguiu totalmente o que havia sido previsto, tanto nas receitas como nas despesas, onde foi necessária a utilização de créditos adicionais advindos de superávit financeiro de exercício anterior para suprir essas diferenças.

Para pesquisas futuras, recomenda-se que sejam aplicados os quocientes para os anos posteriores a 2014. Com isso pode-se verificar o comportamento da execução orçamentária para maior comparabilidade entre os períodos, tendo em vista a evidenciação para maior controle da gestão orçamentária.

Sugere-se também a comparação entre Estados brasileiros para analisar os diferentes níveis de desempenho nas contas públicas estaduais no Brasil.

Referências

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Contabilidade aplicada ao setor público**: abordagem simples e objetiva. São Paulo: Atlas, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015. 2000a.

CRUZ, Flávio da. **Contabilidade e movimentação patrimonial do setor público**. Rio de Janeiro: Ed. do Autor, 1988.

Governo do Estado de São Paulo. Panorama do estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.saopauloglobal.sp.gov.br/panorama_geral.aspx>. Acesso em: 05 jul. 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=sp#>>. Acesso em: 05 jul. 2015.

KOHAMA, Heilio. **Balancos públicos**: teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PLATT NETO, Orion Augusto. **Contabilidade pública**: atualizada e focada. Livro didático da Disciplina Contabilidade Pública II do Curso de Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). 13. ed. (rev. e atual. - semestre 2015/1). Florianópolis: Edição do autor, 2015.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-UF-2010.aspx>>. Acesso em: 05 jul. 2015.

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Boletim SEADE – PIB do Estado de São Paulo 2013. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/wp-content/uploads/2014/05/Boletim_Seade_44.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2015.

SEFAZ/SP – Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Balanço Geral do Estado: Exercício de 2014. Disponível em: <<http://www.fazenda.sp.gov.br/balanco/2014/2014index.asp>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

SILVA, Valmir Leônicio da. **A nova contabilidade aplicada ao setor público**: uma abordagem prática. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SPG/SP – Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo. Orçamento em Debate: Secretaria de Planejamento e Gestão realiza audiências públicas para Lei Orçamentária Anual e Plano Plurianual. Disponível em: <<http://www.planejamento.sp.gov.br/?idd=1753&id=19>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

SPG/SP – Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo. Vídeo explicativo do Orçamento do Estado. Disponível em: <<http://www.planejamento.sp.gov.br/index.php?idd=1297&id=1>>

Detalhes do Documento

Data: 02/03/2016

Publicado em: Boletim Governet de Administração Pública e Gestão Municipal - nº 54 - Março/2016 - Pág. 366 •

[voltar ao topo da página](#)